

## URUGUAY 2020: EL DESPLIEGUE DE LA AGENDA DE CENTRO DERECHA EN CONTEXTO DE PANDEMIA

*Uruguay 2020: the Unfolding of the Center-Right Agenda in the Context of a Pandemic*

**CECILIA ROSSEL** 

*Universidad Católica del Uruguay*

**FELIPE MONESTIER** 

*Universidad de la República, Uruguay*

### RESUMEN

El año 2020 en Uruguay estuvo marcado por el despliegue de la agenda del nuevo gobierno de centro derecha en el contexto de la pandemia del COVID-19. Este artículo analiza este proceso prestando especial atención a la dinámica política de la nueva coalición de gobierno y la oposición, en el contexto regional de ascenso de partidos conservadores. El artículo muestra que el nuevo gobierno logró aprovechar el contexto de la pandemia para desplegar exitosamente su agenda de reformas tanto en términos de eficacia, de la cohesión de la coalición que lidera y de la evaluación de la opinión pública. A comienzos de 2021, el deterioro de los indicadores sanitarios, sociales y económicos plantea un escenario más complejo para el gobierno.

**Palabras clave:** Uruguay, centro derecha, sistema de partidos, pandemia.

### ABSTRACT

*The year 2020 in Uruguay was characterized by the unfolding of the agenda of the new center-right government in the context of the COVID-19 pandemic. This paper analyzes this process, paying special attention to the political dynamics between the new multi party coalition government and the opposition, under the regional context of the rise of conservative parties. The paper shows that the new government managed to take advantage of the pandemic to successfully implement its agenda of reforms both in terms of effectiveness, the cohesion of the ruling coalition and the evaluation of public opinion. At the beginning of 2021, the deterioration of health, social and economic indicators poses a more complex scenario for the government.*

**Keywords:** Uruguay, center right, party system, pandemic.

## I. INTRODUCCIÓN

El 1 de marzo de 2020, Luis Lacalle Pou asumió funciones como presidente de Uruguay con el respaldo de una coalición de cinco partidos de centro derecha liderada por el Partido Nacional (PN), e integrada por el Partido Colorado (PC) y Cabildo Abierto (CA) como socios principales, y el Partido Independiente (PI) y el Partido de la Gente (PdIG) como socios de menor relevancia. Este acto consagró la alternancia de gobierno luego de quince años de predominio del Frente Amplio (FA). La alternancia vino acompañada de otros cambios en el sistema de partidos. Sin embargo, persisten los dos principales bloques de centro izquierda y centro derecha que vienen pautando el funcionamiento del sistema en las últimas décadas (Buquet y Piñeiro 2014).

Aunque los éxitos electorales recientes de la derecha latinoamericana se han producido a través de una gran variedad de vehículos electorales (partidos tradicionales, nuevos partidos, liderazgos populistas) (Luna et al. 2020), estos procesos comparten algunas características básicas. Por un lado, se beneficiaron del desgaste de gobiernos de izquierda que sufrieron las restricciones del final del *boom* de los *commodities* (Luna y Rovira Kaltwasser 2021). Por otra parte, las derechas avanzaron electoralmente sobre la base de denuncias de corrupción, el crecimiento de la criminalidad y la violencia (Bergman 2018) y la reacción conservadora frente a los avances de la agenda de derechos (Smith y Boas 2020). La llegada de Lacalle Pou a la Presidencia y los resultados de las elecciones departamentales de 2020 pueden verse como la versión uruguaya del proceso latinoamericano de “giro atenuado a la derecha” (Luna y Rovira Kaltwasser 2021).

Este artículo analiza los principales acontecimientos políticos ocurridos en Uruguay en 2020, marcados por el despliegue de la agenda de centro derecha en el contexto de la pandemia del COVID-19. En la primera sección se describe el escenario político, económico y social del 2020 en el contexto de la pandemia. En la segunda sección se analiza el accionar del Poder Ejecutivo (PE), poniendo el foco en el gabinete y la agenda de gobierno. En la tercera sección se analiza el rol y los desafíos del FA en la oposición. En la cuarta sección se pone el foco en las nuevas orientaciones del gobierno en relación a la política de asistencia social y en la respuesta gubernamental para mitigar los efectos de la pandemia en la población más vulnerable. La quinta sección aborda la evolución de la pandemia al cierre del año e inicio de 2021. El artículo se cierra con una breve sección de conclusiones.

## II. EL ESCENARIO POLÍTICO, ECONÓMICO, SOCIAL DEL 2020 EN CONTEXTO DE PANDEMIA

Tras el ciclo electoral de 2019, el inicio del 2020 estuvo pautado por continuidades y cambios en el sistema de partidos uruguayo. El resultado de la segunda vuelta de la elección presidencial realizada en noviembre de 2019

consagró el triunfo de la coalición de centro-derecha que apoyaba al candidato del PN, Luis Lacalle Pou<sup>1</sup>. La coalición multicolor<sup>2</sup> integrada por cinco partidos obtuvo 48,8% de los votos emitidos y se impuso sobre el candidato del oficialista FA, Daniel Martínez, que recibió 47,3% de los votos. De esta forma se consagró la primera experiencia de alternancia luego de tres períodos de gobierno del FA (2004, 2009, 2015). Además, la elección de primera vuelta realizada el último domingo de octubre registró dos cambios principales. El primero de ellos fue la fragmentación del bloque de partidos de centro-derecha por la aparición de CA, un partido de derecha liderado por el excomandante en Jefe del Ejército, Guido Manini Ríos. En menos de un año de actividad, CA conquistó el 11% de los votos y se convirtió en un socio indispensable para la formación de una coalición capaz de derrotar al FA. Desde 1985 a la fecha ningún partido nuevo había tenido un desempeño electoral tan exitoso en su primera comparecencia, en especial considerando que la mayoría de sus dirigentes eran desconocidos para la opinión pública (Monestier, Nocetto, y Rosenblatt 2021). El segundo cambio relevante fue la pérdida de votos del FA. Luego de tres elecciones sucesivas en las que había obtenido la mayoría absoluta de ambas cámaras (50.4% en 2004, 47.9% en 2009 y 47.8% en 2014), el apoyo electoral del FA cayó a 39%.

Los otros partidos del sistema también perdieron votos respecto a la última elección. El PN obtuvo 28% de los votos en la primera vuelta, 4% menos que en 2014. El PC recibió 12% de los votos, un resultado que alcanzó para revertir el descenso que venía sufriendo desde 2004 pero que lo dejó todavía muy lejos de los niveles de apoyo que tuvo en las décadas de 1980 y 1990. El PI pasó de 3.1% en 2014 a 1% en 2019. Entre las continuidades del sistema de partidos, destaca la persistencia de la competencia entre dos bloques programáticos - de centro izquierda y centro derecha-, que comenzó a mediados de la década del 90 (Buquet y Piñeiro 2014; Nocetto, Piñeiro, y Rosenblatt 2020).

Las elecciones departamentales y municipales realizadas en setiembre de 2020<sup>3</sup> cerraron el ciclo electoral, confirmando las tendencias observadas en 2019. El FA retuvo las intendencias de Montevideo, Canelones y Salto (las tres circunscripciones más pobladas), y perdió las intendencias de Paysandú, Rio Negro y Rocha. El PC retuvo el gobierno departamental de Rivera. El gran triunfador fue el PN, quien obtuvo el gobierno de 15 de los 19 departamentos. Más allá

<sup>1</sup> Luis Lacalle Pou es hijo de Luis Lacalle Herrera, quien fuera presidente de la República entre 1990 y 1995 y bisnieto de Luis Alberto de Herrera, fundador de la fracción más perdurable dentro del PN. En este sentido, es descendiente de un largo linaje de dirigentes políticos blancos que hunde sus raíces en el patriciado siglo XIX.

<sup>2</sup> La expresión "coalición multicolor" ha sido adoptada por los principales actores políticos de gobierno y oposición y por los medios de comunicación para referirse a la actual coalición de gobierno. Es una forma coloquial de diferenciarla de las coaliciones "bicolores" formadas en el pasado sólo por el Partido Colorado y el Partido Blanco.

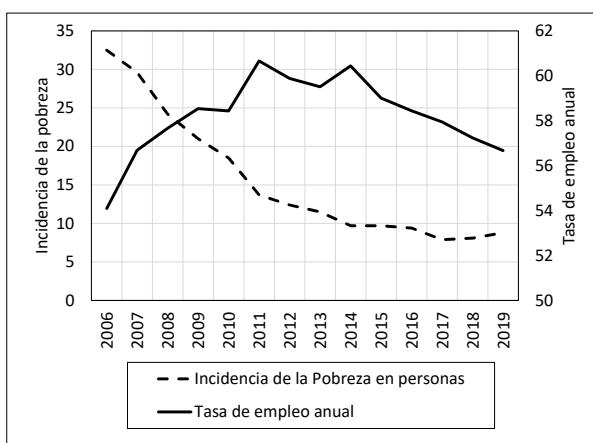
<sup>3</sup> El ciclo electoral 2019-2020 debía culminar con la realización de las elecciones municipales en mayo de 2020. Tras la llegada de la pandemia, los distintos actores del sistema político acordaron suspender las elecciones previstas y fijar una nueva fecha para los próximos meses.

de problemas puntuales de coordinación en algún departamento, el bloque de centro-derecha consolidó su triunfo.

La situación económica en el inicio del 2020 era relativamente desafiante, como resultado de un contexto regional adverso y de la profundización de una tendencia acumulada de desaceleración económica desde hacía varios años (Pérez y Piñeiro Rodríguez 2016; Bogliaccini y Queirolo 2017; Nocetto, Piñeiro, y Rosenblatt 2020). Al término de 2019 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue prácticamente de 0.35%<sup>4</sup>. Por otro lado, la inflación anual aumentó por tercer año consecutivo en 2019, llegando a 8.79% (INE 2020a). Al cierre de 2019 la deuda del sector público ascendió a 62% del PIB (Banco Central del Uruguay 2020). Adicionalmente, la tasa de empleo anual fue de 56.7%, el valor más bajo desde 2007 (INE 2020d) y pese a seguir siendo de un dígito, la tasa de desempleo (8.9%) fue la más alta desde 2007 (INE 2020c).

En materia social, y en sintonía con lo que estaba ocurriendo en otros países de la región (CEPAL 2019), el marcado descenso en la pobreza se detuvo. Mientras que en 2017 la incidencia de la pobreza alcanzó un mínimo histórico de 5.3% de los hogares (7.9% de las personas), en 2019 alcanzó a 5.9% de los hogares (8.8% de las personas) (INE 2020b) (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Incidencia de pobreza en personas y tasa de empleo anual. Total del país, 2006-2019.



Fuente: Elaboración en base a INE (2021a, 2021b).

<sup>4</sup> Tomado de Banco Mundial, indicadores de desarrollo mundial. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=UY> (Último acceso, 5 de julio de 2021).

Pocos días después del cambio de gobierno, el Presidente de la República anunció la detección de los primeros casos positivos de COVID-19 en el país. A diferencia de otros gobiernos de la región, no se estableció una cuarentena obligatoria. Sin embargo, muchas actividades públicas y privadas se suspendieron completamente, logrando una disminución drástica de la movilidad, lo que fue posible gracias a una alta percepción de riesgo, pero también a un cierto stock disponible de recursos para enfrentar la crisis en la población (Filgueira et al. 2020).

El 16 de abril se anunció la creación del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), coordinado por científicos como Rafael Radi, Fernando Paganini y Henry Cohen. El objetivo del GACH era asesorar científicamente a la Presidencia de la República en aspectos vinculados a la gestión de la pandemia. En los meses subsiguientes, las cifras de contagios se mantuvieron en niveles muy bajos. Estos resultados permitieron al gobierno proyectar una imagen de éxito sobre la gestión de la pandemia, tanto a nivel nacional como internacional (BBC 2020). Hacia la mitad del año, buena parte de las actividades se habían retomado prácticamente en su totalidad, con excepción de la educación, que mantuvo hasta noviembre una lógica de presencialidad parcial.

### III. EL PODER EJECUTIVO: GABINETE Y AGENDA

Al inicio de su período de gobierno, Lacalle Pou enfrentaba el desafío político de liderar una coalición heterogénea y fragmentada (Pérez Bentancur, Piñeiro, y Rosenblatt 2020). La formación de coaliciones de gobierno mayoritarias no constituye una novedad en el sistema político uruguayo. Entre 1990 y 2004 se registraron varias experiencias de este tipo, más o menos estables y exitosas. Como señala la teoría, la formación de este tipo de coaliciones en regímenes presidencialistas multipartidarios es más probable cuando existen presidentes que tienen un apoyo legislativo minoritario, moderada distancia ideológica entre el presidente y sus potenciales socios en el legislativo, y experiencias anteriores exitosas (Chasquetti 2008). Las tres condiciones se aplican al gobierno de Lacalle Pou lo que facilitó la transformación de la alianza electoral que apoyó su candidatura en el balotaje en una coalición de gobierno.

Ajustándose a las teorías sobre formación de coaliciones en regímenes presidencialistas multipartidarios, la rigidez del ciclo político, la relativa debilidad del presidente y su dependencia respecto a los principales socios de la coalición, estimularon la definición de un acuerdo programático básico, la distribución de cargos entre los partidos coaligados y llevaron al presidente a buscar los medios para aprobar en el menor tiempo posible la mayor parte del programa de gobierno.

En este contexto, Lacalle Pou armó su gabinete buscando equilibrios entre los socios de la coalición. El PN asumió 8 de los 15 ministerios: Defensa (MD), Economía y Finanzas (MEF), Desarrollo Social (MIDES), Educación y Cultura

(MEC), Industria, Energía y Minería (MIEM), Interior (MI), Relaciones Exteriores (MRREE)<sup>5</sup> y Transporte y Obras Públicas (MTOPE). Al PC correspondieron 4 ministerios: la Oficina Planeamiento y Presupuesto (OPP), y los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Turismo (MINTUR) y, luego de su creación en julio de 2020, el Ministerio de Ambiente (MA). A CA se le asignaron dos ministerios: Salud Pública (MSP) y Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)<sup>6</sup>. Finalmente, el PI asumió el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Como se desprende de la siguiente tabla, la distribución de cargos en el gabinete contempló a los socios de la coalición pero no reflejó exactamente el peso electoral de cada uno de ellos. El PC y el PI obtuvieron más cargos en el gabinete de los que hubiera correspondido según su desempeño electoral, mientras que CA obtuvo menos presencia en el gabinete que la que su desempeño electoral le hubiera permitido<sup>7</sup>. Los cargos del PN reflejan adecuadamente su peso electoral como principal partido de la coalición<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> El Ministro designado fue Ernesto Talvi, en ese momento líder del PC que renunciaría a su cargo y a la actividad política en julio de 2020.

<sup>6</sup> Previo a la creación del Ministerio de Ambiente, existía el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

<sup>7</sup> Pese a esto, CA obtuvo la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, de especial relevancia para el partido, dada su *core constituency*.

<sup>8</sup> Sin embargo, cuando se considera el conjunto de cargos en el gabinete (Ministros y Subsecretarios), el PN aumenta su presencia (60% de los cargos), el PC se mantiene con el mismo peso y CA y el PI pierden cierta relevancia (ver tabla 1).

Tabla 1. Integración del gabinete del gobierno de Lacalle Pou a abril de 2021 (\*)

Partido	Ministerios	Ministros	% de Ministros en el Gabinete	% incluyendo Subsecretarios	Senadores	Diputados	Total	% Legisladores de la coalición	Diferencia (% Legisladores - % Ministros)
PN	8	Defensa (Javier García) Economía y Finanzas (Azucena Arbelche) Desarrollo Social (Pablo Bartol) Educación y Cultura (Pablo Da Silveira) Industria, Energía y Minería (Omar Paganini) Interior (Jorge Larrañaga) Relaciones Exteriores (Francisco Bustillo) Transporte y Obras públicas (Luis Alberto Heber)	53.3%	60%	10	30	40	54.7%	-1.4%
PC	4	Ambiente (Adrián Peña) Ganadería, Agricultura y Pesca (Carlos María Uriarte) Turismo (Germán Cardoso) Oficina Planeamiento y Presupuesto (Isaac Alfie)	26.6%	27%	4	13	17	23.2%	3.4%
PI	1	Trabajo y Seguridad Social (Pablo Mieres)	6.6%	3%	0	1	1	1.3%	5.3%
CA	2	Salud Pública (Daniel Salinas) Vivienda y Ordenamiento Territorial (Irene Moreira)	13.3%	10%	3	11	14	19.1%	-5.8%
PG	0	--	0	0	0	1	1	1.3%	-1.3%
Total	15		100%	100%	17	56	73	100%	

(\*) Se incluye la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), por tener rango ministerial. Se incluye el Ministerio de Ambiente, creado en 2020 por el nuevo gobierno. El 3 de mayo de 2021, Bartol fue removido de su cargo y Martín Lema (PN) asumió como nuevo Ministro de Desarrollo Social. El 22 de mayo de 2021 falleció Jorge Larrañaga. A partir de ese momento, el Ministerio del Interior fue asumido por Luis Alberto Heber (PN) y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas fue asumido por el subdirector de la OPP, José Luis Falero (PN). El 27 de junio de 2021 Carlos María Uriarte fue removido del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. El nuevo Ministro, Fernando Mattos, mantiene la representación del PC en esa cartera.

Fuente: Elaboración en base a datos de la web de Presidencia de la República y resultados electorales publicados por la Corte Electoral, disponibles en <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones-nacionales-oct-2019>

El gabinete contó solo con dos ministras, lo que equivale a un porcentaje de mujeres de apenas 13%. Esto contrasta con el gabinete del segundo mandato de Tabaré Vázquez, que fuera el más feminizado en la historia del país (35,7%) y se acerca a los niveles del gobierno de Mujica y de los gobiernos del PC y el PN tras la recuperación de la democracia (Pérez y Piñeiro Rodríguez 2016).

Como lo había sostenido en la campaña electoral, al asumir su cargo el presidente Lacalle Pou señaló que su gobierno tenía un “compromiso de manejarse de manera austera” y que impulsaría una “una verdadera regla fiscal”<sup>9</sup> desde el inicio del período (El Observador 2020a). La agenda del gobierno se concretó en dos iniciativas legislativas principales: la Ley de Urgente Consideración (LUC) presentada al parlamento en abril de 2020 y promulgada en julio de ese mismo año, y la ley de presupuesto, ingresada en agosto y aprobada en diciembre de 2020.

La idea de utilizar el mecanismo constitucional de una LUC había sido anunciada por Lacalle Pou en reiteradas oportunidades a lo largo de la campaña electoral<sup>10</sup>. Aunque no especificó sus contenidos, Lacalle Pou anticipó su voluntad de integrar en un solo proyecto de ley buena parte de las reformas que pretendía impulsar. Con la declaración de la emergencia sanitaria surgieron algunos cuestionamientos sobre la pertinencia de utilizar un mecanismo de uso excepcional y destinado a reforzar el poder presidencial en un contexto de incertidumbre sobre el funcionamiento normal del poder legislativo y fuertes restricciones a la movilización ciudadana. Pese a esto, el presidente anunció su voluntad de seguir adelante con el plan original e inició un período de consultas con los socios de la coalición para avanzar en la redacción definitiva de la LUC.

El uso de las LUC había sido una práctica muy poco frecuente desde la recuperación democrática (apenas 0,003% de los proyectos de ley presentados por el PE desde 1985) (Chasqueti 2019). Además, la mayoría de los antecedentes habían sido iniciativas acotadas a una materia específica en proyectos con pocos artículos (18 en promedio). Sólo dos gobiernos, el de Luis Lacalle Herrera (1989-1995) y el de Jorge Batlle (2000-2004), habían utilizado LUC como “leyes ómnibus”<sup>11</sup>, para intentar aprobar una gran cantidad de iniciativas referidas a

<sup>9</sup> Como en otros países de la región (Chile, por ejemplo) la propuesta de regla fiscal buscaba establecer techos a los déficits y niveles de endeudamiento del sector público. A través de los artículos 208 y 209 de la LUC, el gobierno definió que establecería una regla fiscal basada en contar con una meta indicativa del resultado fiscal estructural. Para el cálculo y monitoreo del resultado fiscal estructural, planteó la creación de una nueva institucionalidad fiscal para el país, compuesta por un Consejo Fiscal Asesor y un Comité de Expertos. Ambos se encuentran en proceso de conformación.

<sup>10</sup> La presentación de LUC es una prerrogativa establecida en la Constitución que habilita al PE a presentar proyectos de ley ante cualquiera de las cámaras. Las cámaras disponen de plazos abreviados para su tratamiento. Si los plazos se vencen sin un pronunciamiento explícito, el proyecto es aprobado. El PE no puede enviar más de un Proyecto de LUC simultáneamente y este tipo de proyecto no puede referir a asuntos presupuestales ni a asuntos que requieren mayorías legislativas especiales.

<sup>11</sup> La literatura sobre estudios legislativos llama “*bus bills*” a los proyectos de ley referidos a múltiples materias sin mayor conexión entre sí (Massicotte 1993). En Uruguay es una práctica recurrente el uso de la ley de presupuesto como ley ómnibus.



múltiples materias. Sin embargo, el proyecto presentado por Lacalle Pou implicó un salto cuantitativo y cualitativo, por la variedad de materias que abordaba y por la cantidad de artículos (457 en el proyecto original y 476 en la ley finalmente promulgada).

Para la literatura de estudios legislativos, las leyes “ómnibus” limitan las posibilidades de debate y dificultan el análisis en profundidad de los asuntos que tratan tanto a nivel de la comisiones como en el plenario de las cámaras (Massicotte 1993). Cuando una ley “ómnibus” viene en el formato de una LUC, estos déficits tienden a agravarse, afectando negativamente la capacidad de contralor del Poder Legislativo y la calidad de las leyes, y reforzando la asimetría de poderes en favor del Ejecutivo. Por estas razones, el uso del mecanismo de LUC es una estrategia muy atractiva para presidentes que tienen una mayoría parlamentaria exigua o frágil, expuesta al previsible desgate del ciclo político de los regímenes presidencialistas (Chasqueti 2019).

La LUC incluyó, entre otras materias, normas que modificaron políticas públicas sobre regla fiscal, seguridad ciudadana, derechos laborales, educación, salud, seguridad social, medio ambiente, y el uso de los medios de pagos electrónicos. Además, el proyecto inicial incluía capítulos sobre otros asuntos sensibles como la regulación de la concentración de medios de comunicación, la eliminación del monopolio estatal de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y sus derivados, que fueron finalmente retirados por el PE frente a las objeciones planteadas por algunos de los socios de la coalición. Es difícil establecer si la exclusión de esos asuntos fue el resultado de fallos de coordinación entre el PE y sus socios de coalición o si formaron parte de una estrategia de negociación. En cualquier caso, desde el punto de vista de los intereses del PE, el balance general de la tramitación legislativa de la LUC fue altamente positivo. Más allá de algunas dificultades puntuales, la coalición de gobierno votó cohesionada y consagró reformas importantes en un período muy acotado de tiempo.

Entre esas reformas se destacan las referidas a la seguridad pública, incluyendo la extensión del concepto de legítima defensa, el aumento de las penas para algunos delitos, la introducción de una noción más laxa del agravio a la autoridad policial, y el aumento de las restricciones a las formas de protesta que afecten los espacios públicos. A su vez, la ley modificó la integración de los entes responsables del gobierno de los diferentes niveles de la enseñanza, concentrando el poder en organismos unipersonales gestionados por cargos políticos y reduciendo la participación de representantes de los docentes. En materia económica, la ley introdujo un marco general para el establecimiento de una regla fiscal y también modificaciones importantes en la llamada Ley de Inclusión Financiera (19.210)<sup>12</sup>. Finalmente, la LUC recogió una vieja demanda

<sup>12</sup> Los cambios a esta norma estuvieron alineados a los reclamos de sectores empresariales y corporaciones profesionales y establecieron el fin de la obligatoriedad del uso de medios electrónicos para el pago de salarios de trabajadores en situación de dependencia y la disminución de las restricciones al uso de efectivo

de las organizaciones empresariales y estableció la ilegalidad de la ocupación de los lugares de trabajo en el marco de conflictos sindicales.

Menos de dos meses después de aprobada la LUC el PE remitió al legislativo su proyecto de Ley de Presupuesto quinquenal para el período 2020-2024. En Uruguay, la Ley de Presupuesto suele considerarse la ley más importante de cualquier gobierno porque define el plan de gastos e inversiones del período y porque habitualmente también es utilizada como “ley ómnibus” para introducir asuntos de materias no presupuestales que el PE considera relevantes (Moraes, Chasqueti, y Bergara 2005).

El objetivo fundamental del proyecto de Presupuesto era la reducción del déficit fiscal mediante un recorte del gasto público por el equivalente a 900 millones de dólares durante 2020<sup>13</sup>. Durante la campaña y en los primeros meses después de instalado el nuevo gobierno, el debate entre el FA y los partidos del bloque de centro-derecha estuvo centrado en la viabilidad de realizar ese recorte sin afectar salarios y jubilaciones, así como gastos e inversiones en áreas estratégicas y servicios esenciales, especialmente cuando se esperaba el aumento de la demanda de políticas sociales debido a los efectos de la pandemia.

Según el oficialismo, el proyecto de presupuesto era “austero” pero expresaba su “vocación social sin aumentar impuestos” (Presidencia de la República 2020). Desde su perspectiva, la reducción del gasto no afectaba funciones relevantes. Asimismo, la disminución de la presión fiscal sobre el sector privado permitiría un crecimiento de la actividad, “la generación de empleo, las inversiones [y] el comercio exterior” (Presidencia de la República 2020). Desde la oposición, el FA sostuvo que el proyecto de presupuesto representaba un “importante ajuste” cuyos costos recaían fundamentalmente sobre “asalariados, pasivos y pequeños empresarios” con el fin de favorecer a los sectores “más privilegiados”, mientras desmantelaba “muchos de los logros” de los gobiernos frenteamplistas e inclusive, del Estado de Bienestar preexistente (Frente Amplio 2020).

Durante el tratamiento legislativo del presupuesto 2020-2024, gobierno y oposición negociaron y votaron con alto grado de disciplina interna. En consecuencia, el presupuesto fue finalmente promulgado el 18 de diciembre 2020, con modificaciones que no alteraron la orientación fundamental del proyecto original. Así, en menos de un año el PE enfrentó exitosamente otro proceso legislativo importante, asegurando la estabilidad de la coalición.

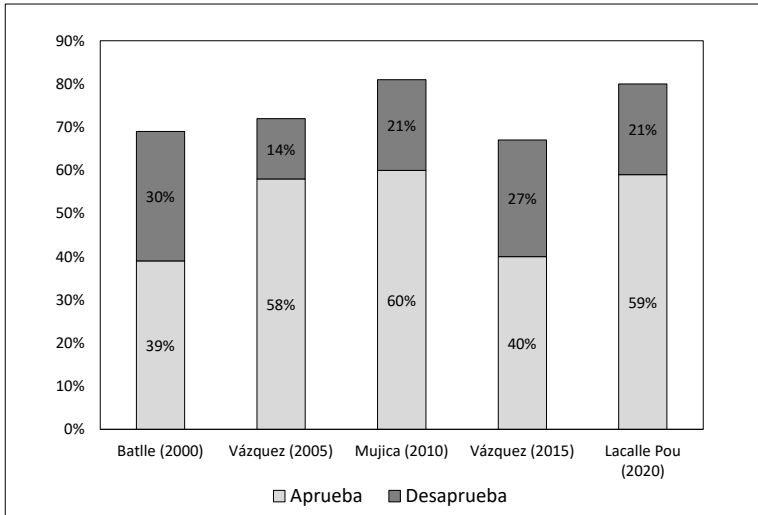
Al completar el primer año de gobierno, la evaluación de la gestión presidencial por parte de la opinión pública revela niveles muy altos de aprobación.

para pagos elevados. Estas modificaciones tocan políticas sensibles porque facilitan el trabajo informal y la evasión fiscal.

<sup>13</sup> El déficit fiscal para 2020 fue de 6%, un valor algo más bajo que el proyectado por el gobierno al presentar la Ley de presupuesto. El PIB cayó casi 6 puntos.

Como indica el gráfico 2, en promedio, 59% de la población aprueba la gestión del presidente Lacalle Pou durante su primer año de gobierno.

Gráfico 2. Evaluación de la gestión del Presidente. Promedio del primer año de gestión.



Fuente: Elaboración en base a datos de EQUIPOS. Recuperados de <https://umad.cienciassociales.edu.uy/sistema-de-consulta-personalizado/> (Último acceso, 3 de agosto de 2021).

El éxito en el proceso de aprobación de la legislación más importante que se propuso el gobierno tuvo que sortear algunas complicaciones. El PC experimentó una crisis interna luego de la sorpresiva renuncia de su líder, Ernesto Talvi, primero a su cargo como ministro de Relaciones Exteriores, y casi de inmediato, a su banca del senado y a la política activa. Como ministro de Relaciones Exteriores, Talvi había tenido diferencias con el presidente respecto al relacionamiento con el gobierno de Venezuela y sobre la posición de Uruguay en la elección del nuevo presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuando anunció que planeaba dejar la cancillería sin establecer una fecha concreta para su salida, la respuesta del presidente Lacalle fue hacer pública su voluntad de designar como sustituto al diplomático de carrera Francisco Bustillo. El desequilibrio generado en la composición del gabinete se restableció rápidamente cuando el senador Adrián Peña, perteneciente a la fracción de Talvi, pasó a ocupar la titularidad del recién creado Ministerio de Ambiente. A la interna del PC, la retirada de Talvi consolidó el poder del dos veces presidente Julio María Sanguinetti, que pasó a ocupar el papel de principal interlocutor del PE y el resto de los socios de la coalición. En este rol, durante el primer año de gobierno se mantuvo como un socio leal y disciplinado, que sólo planteó algunos matices cuando reclamó –sin mucha vehemencia– la creación de un ámbito permanente de coordinación política de la coalición.

El otro socio clave de la coalición, CA, fue pragmático para negociar con sus socios y exhibió disciplina interna en el tratamiento de los asuntos centrales (pandemia, LUC y Ley de Presupuesto). En contrapartida, mostró más predisposición que el PC para marcar su propio perfil. Además, el partido se benefició de la inesperada exposición mediática del ministro de Salud Pública, Daniel Salinas, hombre de confianza de Manini Ríos pero sin experiencia política previa, que se reveló como un comunicador eficaz y un interlocutor respetado por los actores involucrados en el manejo de la crisis sanitaria<sup>14</sup>.

La importancia de CA en la coalición se vio reconfirmada luego de que en setiembre de 2020 los miembros de la coalición votaran a favor de mantener los fueros a Manini Ríos, en el marco de una investigación y proceso judicial que lo acusara de un delito de omisión de denuncia en relación a violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar<sup>15</sup>. En este episodio, Manini Ríos y los líderes de CA justificaron su posición con cuestionamientos al Poder Judicial, argumento que fue también tomado por algunos líderes del PN.

El líder de CA ha reclamado en varias oportunidades la creación de instancias permanentes de coordinación entre el gobierno y sus socios. Sin embargo, el presidente ha mantenido una política de centralización de la toma de decisiones, recurriendo solo esporádicamente a instancias de encuentro con los líderes de los partidos que le apoyan. Mientras las mediciones de opinión pública sigan registrando el predominio de juicios positivos sobre la evaluación de la gestión del gobierno y la imagen del presidente, parece claro que Lacalle Pou tendrá pocos incentivos para compartir esos resultados con sus socios de coalición. Para CA, tal como para el PC, éste no parece un buen momento para tomar distancia del presidente. Sin embargo, CA ha sido el socio que hasta el momento ha dado las señales públicas más claras de su disposición a diferenciarse del presidente. En diciembre de 2020, CA presentó en la cámara de diputados un proyecto de ley tendiente a limitar las tierras que pueden dedicarse a la explotación forestal. CA presentó este proyecto sin consultar previamente al resto de los partidos de la coalición de gobierno que rechazaron la propuesta. La iniciativa fue aprobada con los votos de CA y del FA, lo que provocó fuerte malestar en el presidente, que anunció su disposición a vetar la ley si era aprobada por el Senado. Por el momento, el líder de CA ha sostenido que intentarán aprobar la ley por considerarla “necesaria e imprescindible” (El País 2021c).

<sup>14</sup> En contrapartida, otros cargos políticos designados por CA en puestos de responsabilidad del Estado, tuvieron más dificultades para adaptarse a las reglas de juego de la política partidaria y protagonizaron incidentes que tensionaron la relación con los otros partidos de la coalición que podrían haber generado efectos negativos a corto plazo sobre la imagen del partido y el gobierno.

<sup>15</sup> El setiembre de 2019, la justicia convocó a Manini Ríos a una audiencia judicial en el marco de la investigación surgida por la filtración a la prensa de las declaraciones del ex-militar José Gavazzo en un tribunal de honor por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar. En el momento en que se realizó el tribunal de honor, Manini Ríos era Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. En octubre de 2019, Manini Ríos presentó un recurso de inconstitucionalidad, lo que llevó a la postergación del juicio, aunque prometiendo que no se ampararía en sus fueros en caso que el recurso fuera rechazado. En noviembre de 2019 la Justicia pidió el desafuero de Manini Ríos.

Al momento de escribir estas líneas, mientras el líder de CA sostenía que “la coalición está mejor de lo que muchos desearían” (El Observador 2021), su esposa y actual ministra de Vivienda sostenía que “nosotros no somos gobierno” (Teledoce 2021). Más allá de estas expresiones, a mediano plazo, como enseña la literatura sobre el funcionamiento de coaliciones en presidencialismos (Chasqueti 2006), la estabilidad de coalición dependerá del transcurso del ciclo político, un eventual proceso de renovación de liderazgos partidarios y de la evaluación de la gestión presidencial.

#### IV. EL FA Y LOS DESAFÍOS DE LA OPOSICIÓN EN PANDEMIA

En el transcurso del primer año de gobierno, el FA ha tenido que lidiar con varios desafíos simultáneos. En primer lugar, adaptarse a su rol de partido de oposición luego de quince años de gobierno con mayorías absolutas. Además, el partido inició un proceso de autocrítica y renovación de autoridades. A estos desafíos se suman los derivados del natural proceso de recambio de liderazgos<sup>16</sup> y de la multiplicación de sectores surgida tras el ciclo electoral 2019-2020 (Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt 2020)<sup>17</sup>.

En este contexto, en el tratamiento de la LUC y de la ley de presupuesto, así como en los debates sobre las políticas públicas destinadas a enfrentar la pandemia, el FA buscó un punto de equilibrio entre un estilo de oposición constructivo y la confrontación. En el caso de la LUC, aunque cuestionó la oportunidad y la pertinencia del uso del mecanismo por parte del PE, descartó la estrategia de oposición global al proyecto y optó por negociar modificaciones a los aspectos que consideraba más negativos. La misma estrategia se aplicó en el caso de la Ley de Presupuesto. En ambas instancias, el FA negoció y votó de forma cohesionada, pero en el caso de la LUC, la heterogeneidad de materias hizo especialmente difícil la articulación de un discurso opositor con prioridades claras.

Más allá del ámbito legislativo, durante su primer año de regreso a la oposición, el FA tuvo dificultades para introducir asuntos en el debate público y para impactar sobre la mayoría de la opinión pública con sus críticas al gobierno. Además, durante este período el gobierno nacional eligió minimizar los vínculos entre representantes del ejecutivo y la oposición, ignorando sucesivas soli-

<sup>16</sup> El 20 de octubre de 2020 el ex Presidente José Mujica (85 años) renunció a su banca en el Senado y dio paso significativo en su alejamiento de la política activa. Danilo Astori (80 años), otro de los líderes históricos del FA, exvicepresidente y exministro de Economía y Finanzas, apenas ha podido asumir su banca en el Senado debido a problemas de salud y al contexto sanitario. Por último, el 6 de diciembre de 2020 falleció Tabaré Vázquez, dos veces presidente del Uruguay y figura de enorme popularidad y liderazgo dentro del FA.

<sup>17</sup> El triunfo de Carolina Cosse en Montevideo y de Yamandú Orsi en Canelones les colocaron como actores relevantes en el proceso de recambio de liderazgos de la izquierda.

citades para establecer canales de diálogo e intercambio de información sobre la evolución de la pandemia<sup>18</sup>.

Buena parte de los problemas que atraviesa el FA pueden ilustrarse en su comportamiento cuando el movimiento sindical y otras organizaciones sociales anunciaron su voluntad de utilizar el mecanismo constitucional de recolección de firmas para promover un referéndum para derogar parte de la LUC. Luego de una negociación compleja, que evidenció la existencia de posiciones muy diferentes entre los sectores del FA, el partido resolvió apoyar la iniciativa para intentar derogar 135 artículos de la ley. Sin embargo, mientras los activistas de base se pusieron al hombro la tarea de la recolección de adhesiones, varios de principales sectores y dirigentes del FA se mantuvieron relativamente alejados de la campaña<sup>19</sup>.

El FA sigue siendo el partido más grande del sistema. Sin embargo, enfrenta el desafío de consolidarse como una oposición capaz de incidir sobre la agenda del gobierno y el debate público. Al mismo tiempo, debe tramitar los procesos internos de reconfiguración del mapa de fracciones y liderazgos preservando su atributo más valioso: la capacidad de movilización y reproducción del activismo de sus bases, que lo distinguen del resto de la izquierda latinoamericana (Pérez, Piñeiro, y Rosenblatt 2020).

## V. LA RESPUESTA SOCIAL A LA PANDEMIA Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL

Uno de los ejes de la agenda del gobierno fue la introducción de nuevas orientaciones en la política de asistencia social. La implementación de esta agenda se combinó con las medidas que el gobierno debió adoptar para atenuar los efectos de la crisis entre los sectores más vulnerables.

Tras quince años de ciclo progresista, el nuevo gobierno heredó un Ministerio de Desarrollo Social y un pilar de protección social sólido para la asistencia a la población más vulnerable, construido a partir de políticas de transferencias de ingreso y otros programas<sup>20</sup> (Antía y Rossel 2021). Durante la campaña electoral, Lacalle Pou prometió la continuidad de las principales políticas de asistencia social impulsadas por el FA (Nocetto, Piñeiro, y Rosenblatt 2020). Sin embargo, criticó la “concepción asistencialista y tutorial” (Partido Nacional

<sup>18</sup> Oscar Bottinelli, director de la empresa de opinión pública Factum, sostuvo que la estrategia del gobierno hacia el FA se ha caracterizado por el “hostigamiento permanente” (El País 2021a).

<sup>19</sup> Los promotores de la iniciativa tenían plazo hasta el 9 de julio de 2021 para presentar el recurso ante la Corte Electoral con la adhesión de al menos 25% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral. Pese a que la campaña de recolección de adhesiones se vio afectada por las restricciones a la movilidad, ese día la Comisión Pro Referéndum entregó 797.261 firmas a la Corte Electoral, superando ampliamente el requisito legal, lo que constituye un hito importante para la oposición.

<sup>20</sup> Entre ellos, Uruguay Trabaja, los programas de proximidad como Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, el Programa de Atención a las Situaciones de Calle.

2019: 115) que a su juicio habría primado durante los gobiernos de izquierda y señaló la importancia de “recuperar la esperanza” y el “deseo de progresar” como medios fundamentales para superar la pobreza. Esta idea fue reforzada en varias oportunidades por el futuro ministro de Desarrollo Social, Pablo Bartol, quien reivindicó la importancia de los esfuerzos individuales acompañados por el trabajo de tutores o mentores para lograr este objetivo (El País 2019).

Además, el programa del PN criticaba fuertemente la institucionalidad social generada durante los gobiernos anteriores. Se denunciaba una excesiva burocratización y partidización, así como un mal aprovechamiento de los recursos: “el MIDES se convirtió en una macroestructura ineficiente y politizada, rodeada de una red de operadores que ganan dinero con sus intervenciones y, por lo tanto, terminan convirtiéndose en socios de la pobreza” (Partido Nacional 2019: 115). También se enfatizaba la situación de dependencia de los hogares vulnerables respecto de los recursos públicos y se proponía la reorganización del MIDES, concentrando sus tareas en la función de rectoría y trasladando a otros ámbitos, como los gobiernos departamentales, la gestión e implementación directa de políticas. Como señal en este sentido, se designó a Armando Castaingdebat, ex intendente del departamento de Flores, como viceministro del MIDES.

Más allá de las promesas de continuidad de las políticas, en su primer año el gobierno adoptó cambios relevantes. En primer lugar, insistió en su idea de descentralizar y otorgar un papel más relevante a los gobiernos departamentales en la gestión de prestaciones sociales, como la entrega de canastas de emergencia (Fynn et al. 2021). Este movimiento es consistente con los estudios que muestran la atribución de rédito político a partir de políticas sociales en la región (Manacorda, Miguel, y Vigorito 2011) y, en particular, con la orientación descentralizadora que permitiría fortalecer políticamente a los gobiernos departamentales (Niedzwiecki 2018), en su mayoría liderados por el PN. Referentes del PN en el interior mostraron su disconformidad con el ritmo de esta transformación (El Observador 2020b) y plantearon la necesidad de aumentar el protagonismo de los gobiernos departamentales en la política de asistencia social<sup>21</sup>.

En segundo lugar, el gobierno redujo a su mínima expresión el Sistema Nacional de Cuidados (SNIC), la política social considerada “buque insignia” del tercer gobierno del FA. En junio de 2020, el MIDES anunció la fusión de la Secretaría de Cuidados –la dirección del MIDES encargada de ejecutar el SNIC- con el Programa Nacional de Discapacidad, lo que implicaba restarle jerarquía dentro de la estructura interna del organismo y achicar los costos de funcionamiento.

<sup>21</sup> Los intendentes del PN en el interior reforzaron su protagonismo nuevamente al plantear, en abril de 2021, que las personas que recibieran prestaciones de emergencia lo devolvieran a la sociedad con algún tipo de trabajo (La Diaria 2021c). Días después se explicitó que la propuesta del bloque de intendentes consistía en un programa de empleo zafral a implementarse desde las intendencias, con el fin de aliviar la situación de unas 15.000 personas que estaban excluidas de la seguridad social y de las transferencias a los sectores más pobres (La Diaria 2021a).

Al realizar el anuncio, el viceministro Castaingdebat defendió la decisión, negó que el gobierno estuviera desmantelando el SNIC pero lo describió como “un muy buen programa de países ricos” (El Observador 2020c).

En tercer lugar, el gobierno hizo cambios en los programas de transferencias de ingreso. En la ley de presupuesto estableció que el presupuesto anual de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) se traspasaría del Banco de Previsión Social (BPS) al MIDES. Este movimiento buscó concentrar en el MIDES la ejecución del principal programa de transferencias a sectores vulnerables. Además, estableció en los hechos un tope presupuestal para este programa. Finalmente, el gobierno anunció su intención de unificar los programas actuales en un “único instrumento de transferencia”, con el objetivo de mejorar la focalización (Subrayado 2020). El ministro Bartol comentó que “toda la sociedad ha hecho un esfuerzo muy grande para apoyar” a quienes reciben transferencias, y hace falta saber si todavía es “necesario” que las reciban (La Diaria 2020).

La posición del PN durante la campaña y las medidas tomadas durante su primer año de gobierno han sido consistentes con lo que sostiene la literatura sobre políticas sociales en gobiernos conservadores de América Latina. En general, estos gobiernos de derecha han mantenido las principales políticas de asistencia social y, dependiendo del contexto de competencia política y la fuerza de la oposición, han introducido modificaciones en su alcance y orientaciones (Fairfield y Garay 2017; Niedzwiecki y Pribble 2017). En Uruguay, ello implicó la utilización de los programas de transferencias para canalizar la respuesta gubernamental a la pandemia y ofrecer cierta contención a los sectores más vulnerables. Al mismo tiempo, el gobierno avanzó en la reconfiguración de la institucionalidad de la política asistencial, buscando dar más protagonismo a los gobiernos departamentales del interior del país y concentrando en el MIDES la implementación de los principales programas de transferencias. Estos procesos están en curso y aún es pronto para dimensionar la magnitud del cambio. Sin embargo, la orientación general parece clara y es consistente con las visiones conservadoras sobre esta clase de políticas, que cuestionan el papel del estado en la asistencia social, suponen que los beneficiarios de estas prestaciones se vuelven dependientes de los recursos públicos y hacen abuso de los mismos.

Las políticas de asistencia social también se vieron impactadas por la llegada de la pandemia<sup>22</sup>. Una de las primeras acciones del gobierno ante la emergencia sanitaria fue la creación del Fondo Solidario Covid-19<sup>23</sup>, para cubrir distintos gastos proyectados, entre ellas varias medidas orientadas a la población más vulnerable. El Fondo se financiaría con varias fuentes, incluidas las contribuciones de los sueldos de los funcionarios públicos que ganaran más de 80.000

<sup>22</sup> Para un análisis detallado de las principales medidas adoptadas, ver Rosssel y Gutiérrez (2021).

<sup>23</sup> Fondo Solidario Covid-19, Ley 19.874.



pesos uruguayos<sup>24</sup>. Por otro lado, previo al envío de la Ley de Presupuesto, en junio de 2020, el gobierno propuso establecer un año puente de negociación colectiva de salarios durante el período comprendido entre julio de 2020 y junio de 2021 (MTSS y MEF 2020). Este acuerdo buscaba atenuar parcialmente la caída del salario real<sup>25</sup>.

Entre las medidas de asistencia social para la población más vulnerable el gobierno decidió duplicar durante tres meses del monto de la Tarjeta Social Uruguay (TUS), una transferencia en efectivo para la población más vulnerable que permite a los destinatarios la compra de productos básicos. También se duplicaron por tres meses los montos de las AFAM - PE, la principal política de transferencia a familias vulnerables, que cubre alrededor de 120.000 hogares. En los meses subsiguientes, estas medidas se volvieron a adoptar en varias oportunidades<sup>26</sup>.

El gobierno también aprobó la distribución de una canasta de alimentos de emergencia para los trabajadores informales y otros ciudadanos que no estuvieran recibiendo otro tipo de prestaciones<sup>27</sup>. El uso de las canastas en forma extensiva implicó la reintroducción de una política que los gobiernos anteriores habían erradicado.

La emergencia sanitaria produjo un surgimiento exponencial de ollas populares para atender las necesidades alimentarias de la población afectada directamente por la crisis (Rieiro et al. 2020). Frente a este fenómeno, el gobierno tuvo una actitud ambigua. Por un lado, el surgimiento de las ollas fue señalado como una maniobra de la oposición. Sin embargo, frente al agravamiento de la situación social el gobierno adoptó una actitud más pragmática, anunciando algunas medidas de apoyo económico (Fynn et al. 2021)<sup>28</sup>.

Pese a las distintas iniciativas desplegadas, el esfuerzo agregado del gobierno para asistir a la población más vulnerable se encuentra entre los más bajos de América Latina (CEPAL 2021). Las estimaciones sobre el efecto de las medidas adoptadas indican que su contribución para atenuar el crecimiento de la pobreza ha sido muy limitada (Brum y De Rosa 2020). Poco tiempo después del inicio de la crisis, las proyecciones indicaban que sin una inversión social fuerte en el corto plazo la pobreza aumentaría alrededor de 3 puntos porcentuales (Brum y De Rosa 2020). Estas proyecciones fueron confirmadas en

<sup>24</sup> El porcentaje que se retiraba del salario de un trabajador variaba entre el 5% y el 20%, según la cantidad que ganaba. La medida cubrió a unos 15.000 servidores públicos que trabajan en el gobierno nacional, gobiernos locales, entidades autónomas y servicios descentralizados.

<sup>25</sup> En 2020, el Índice Medio de Salarios cayó 1.7% respecto a 2019.

<sup>26</sup> Los montos de las transferencias se han aumentado en marzo, mayo, agosto y diciembre de 2020 y en marzo de 2021.

<sup>27</sup> Las canastas equivalen a un monto de 1200 pesos uruguayos (unos 27 dólares), estaban focalizadas a nivel de individuos (no hogares) y pasaron a ser entregadas a través de una aplicación de celular (TuApp) creada por el MIDES, o en forma física para quienes no cuentan con un celular propio.

<sup>28</sup> En marzo de 2021, el presidente anunció una inversión adicional de 200 millones de pesos (alrededor de 4.5 millones de dólares) en apoyo a ollas, comedores y merenderos.

marzo de 2021 cuando se publicaron las cifras oficiales. Durante 2020, la pobreza aumentó a 8.1% de los hogares (11.6% de las personas), lo que equivale a que alrededor de 100.000 personas pasaron a vivir bajo la línea de pobreza (INE 2021c).

A inicios de mayo de 2021, la cúpula del MIDES fue removida y reemplazada por Martín Lema y Andrea Brugman, ambos pertenecientes al PN. El nuevo ministro, muy cercano al presidente, anunció su disposición a revisar los programas del MIDES, profundizar la focalización de las transferencias y mejorar la evaluación y monitoreo en general (Montevideo portal 2021).

## VI. EVOLUCIÓN DE LA PANDEMIA AL INICIO DE 2021

El análisis del primer año de gobierno de centro derecha debe enmarcarse en la evolución de la pandemia en el país. Desde el 13 de marzo hasta el 30 de septiembre de 2020, en Uruguay se habían detectado 2.046 casos de COVID-19. A fines de septiembre, el país tenía un promedio de 14 nuevos casos diarios, el valor más bajo de América Latina y uno de los más bajos del mundo (Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos de COVID-19 2021). Como resultado, por un breve período de tiempo el gobierno y buena parte de la opinión pública creyeron posible que Uruguay mantuviera los contagios bajo control evitando situaciones sanitarias más complejas como las observadas en otros países. Sin embargo, en el cuarto trimestre de 2020 los contagios por COVID-19 comenzaron a aumentar en forma exponencial. Como resultado, el país ingresó en una nueva etapa de la pandemia, con transmisión comunitaria y pérdida del vínculo epidemiológico (Filgueira et al. 2020).

A inicios de febrero de 2021, el GACH señaló que si el país avanzaba hacia un escenario en el que el número de contagios diarios se aceleraba, sería necesario introducir medidas de cuarentena en forma extensiva y considerar la restricción de circulación en ciertos tramos horarios. También recomendó restringir al máximo los ingresos al país, implementar el teletrabajo en el sector público y privado no esencial, limitar el uso del transporte público y establecer que los bares y restaurantes solo quedaran habilitados para trabajar con entrega a domicilio (GACH 2021). En simultáneo, el gobierno avanzaba en el diseño de un plan de vacunación. Pese a ser el último país de la región en empezar a vacunar, a inicios de marzo comenzó la campaña de vacunación y rápidamente Uruguay se colocó entre los países con mayor nivel de cobertura.

En las semanas subsiguientes, los contagios continuaron creciendo en forma exponencial. A medida que la situación sanitaria se agravaba, tanto el GACH como los principales actores del sistema de salud manifestaron su preocupación por el aumento de contagios, de hospitalizaciones y de ingresos a los centros de terapia intensiva (CTI), señalando que era necesario adoptar medidas tendientes a una reducción drástica de la movilidad (El País 2021d; Filgueira et al 2021). El gobierno rechazó la posibilidad de adoptar nuevas medidas

tendientes a la restricción de la movilidad argumentando que era partidario de la “libertad responsable” y que nuevas restricciones podían convertir al país en un “estado policíaco” (La Diaria 2021b). Por primera vez desde el comienzo de la pandemia, se hizo evidente la existencia de divergencias fuertes entre las recomendaciones del ámbito científico y la postura del gobierno.

A mediados de marzo, el FA emitió una declaración pública en la que reivindicaba la importancia de atender los impactos económicos y sociales de la pandemia (Frente Amplio 2021). En los días siguientes, algunos socios de la coalición de gobierno comenzaron a dar señales a favor de cambios en la política de manejo de la crisis sanitaria y de ampliar el paquete de medidas para atender sus consecuencias sociales y económicas (El País 2021b).

En un contexto de crecimiento exponencial de los contagios, las hospitalizaciones y las muertes, a fines de marzo, el gobierno anunció algunas medidas para reducir la movilidad. Las clases presenciales se suspendieron, se otorgó el subsidio por enfermedad de los trabajadores mayores de 65 años, se estableció el cierre de algunos comercios en la frontera con Brasil, se determinó el cierre de las oficinas públicas y la instauración del teletrabajo, así como el cierre de gimnasios, y se estableció la suspensión de espectáculos públicos, fiestas y eventos sociales. También se anunció la reinstalación del tributo para los sueldos públicos para financiar el Fondo Coronavirus, creado en marzo de 2020.

A inicios de abril, el GACH anunció que la cepa P1, detectada en Brasil y con 2.8 veces mayor poder de transmisibilidad, estaba circulando de forma comunitaria en Uruguay. En abril y mayo los niveles de contagio siguieron creciendo, y Uruguay pasó a estar entre los países con mayor tasa de nuevos casos y muertes por COVID-19 en los rankings internacionales (BBC 2021)<sup>29</sup>.

## VII. CONCLUSIONES

El primer año de gobierno de la coalición de centro derecha que lidera el Presidente Lacalle Pou estuvo caracterizado por la inesperada irrupción de la pandemia. Sin embargo, este imprevisto no hizo que el gobierno modificase significativamente su agenda de reformas. Una parte importante de esa agenda fue tramitada a través dos iniciativas legislativas: la Ley de Urgente Consideración y la Ley de Presupuesto. En ambas instancias, la coalición de gobierno funcionó de manera eficaz y cohesionada, procesando sin grandes conflictos sus diferencias eventuales.

<sup>29</sup> Entre abril y mayo, Uruguay se ubicó varias veces entre los países del mundo con mayor tasa de nuevos casos cada 100.000 habitantes y de muertes cada 100.000 habitantes. A partir de junio, el número de contagios comenzó a ceder lo que, combinado con el ritmo de vacunación, permitió descomprimir la situación de los CTI.

La coalición también mostró cohesión en el manejo de la crisis sanitaria y en las medidas tomadas para mitigar sus efectos sociales y económicos. La convergencia de puntos de vista entre los socios de la coalición fue especialmente notoria durante 2020, cuando Uruguay exhibió unos niveles extraordinariamente bajos de incidencia del COVID-19. Promediando el segundo semestre del año pareció factible que Uruguay lograra atravesar la pandemia y llegase a completar la inmunización por vacunas, manteniendo controlada la circulación del virus y evitando las situaciones dramáticas que habían vivido la mayoría de los países. Con el frente sanitario bajo control, los niveles de aprobación de la gestión del gobierno se mantuvieron excepcionalmente altos, lo que reforzó la unidad de la coalición. Los resultados de las elecciones departamentales de setiembre de 2020 contribuyeron a fortalecer aún más al gobierno.

En su primer año luego de su retorno a la oposición, el Frente Amplio atraviesa una mayor fragmentación y se encuentra en pleno proceso de renovación de liderazgos. A pesar de seguir siendo el partido más grande del sistema, la izquierda ha tenido grandes dificultades para incidir en la agenda pública. Los líderes emergentes están tensionados entre objetivos diferentes. Por una parte, la lucha por ocupar posiciones de liderazgo genera incentivos para desarrollar estrategias de diferenciación con respecto a otros líderes e incluso hacia la organización partidaria. Por otra parte, el objetivo de recrear y preservar una organización que es única en América Latina por su vitalidad y su arraigo en la sociedad.

Sobre finales del año 2020 y principios de 2021 el escenario de la pandemia en Uruguay cambió drásticamente. Todos los indicadores se deterioraron de forma exponencial. Las políticas del gobierno para manejar esta situación se alejaron de las recomendaciones de la comunidad científica y de la salud. Al mismo tiempo, los indicadores sociales empezaron a mostrar los efectos acumulados de la crisis en la población más vulnerable.

Las políticas para contener los efectos de la pandemia en la población más vulnerable fueron muy acotadas, así como su impacto para atenuar el crecimiento de la pobreza. En la comparación regional, Uruguay se colocó entre los países con menor gasto social para mitigar los efectos de la crisis en esta población. Adicionalmente, en este primer año el gobierno mantuvo las principales políticas asistenciales heredadas de gobiernos anteriores pero avanzó en la reconfiguración de su alcance, así como de la institucionalidad que provee las principales prestaciones sociales para la población más vulnerable.

Por el momento, el deterioro de la situación sanitaria, económica y social no parece estar teniendo efectos sobre la evaluación de la opinión pública respecto al gobierno. La estabilidad de estas evaluaciones dependerá de la forma en que evolucionen los indicadores sanitarios, económicos y sociales. La evolución de estos indicadores y el transcurso del tiempo también determinarán la supervivencia de la coalición de gobierno.

## REFERENCIAS

- Antía, Florencia, y Cecilia Rossel. 2021. "Políticas de seguridad y asistencia social". En *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*, editado por Germán Bidegain, Martín Freigedo, y Cristina Zurbriggen. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Banco Central del Uruguay. 2020. *Indicadores de Endeudamiento Público*. Montevideo: Banco Central del Uruguay.
- BBC. 2020, 29 de mayo. "Coronavirus en Uruguay: la singular y exitosa estrategia del país para contener la pandemia sin cuarentena obligatoria". Recuperado el 11 de marzo de 2021 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52837193>
- BBC. 2021, 16 de marzo. "Cómo Uruguay pasó de ser una excepción en la pandemia de coronavirus al país con mayor tasa de casos nuevos en América Latina". Recuperado el 22 de abril de 2021 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56412203>
- Bergman, Marcelo. 2018. *More Money, More Crime Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Bogliaccini, Juan A., y Rosario Queirolo. 2017. "Uruguay 2016: Mayorías Parlamentarias En Jaque y Desafíos de Revisión Para Sostener El Modelo". *Revista de ciencia política (Santiago)* 37(2): 589-612.
- Brum, Matías, y Mauricio De Rosa. 2020. *Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República.
- Buquet, Daniel, y Rafael Piñeiro. 2014. "La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay". *Debates* 8(1): 127-48.
- CEPAL. 2019. *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2021. *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chasquetti, Daniel. 2006. "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina". *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 11: 163-92.
- Chasquetti, Daniel. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la" difícil combinación*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Chasquetti, Daniel. 2019. *Los proyectos de ley de urgente consideración en Uruguay*. Montevideo: Programa de Estudios Parlamentarios, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- El Observador. 2020a, 1 de marzo. "8 claves del discurso de asunción de Lacalle Pou: corto, pragmático y con eje en la libertad". Recuperado el 12 de abril de 2021 de <https://www.elobservador.com.uy/nota/las-8-claves-del-discurso-de-asuncion-de-lacalle-pou-corto-pragmatico-y-con-eje-en-la-libertad-202031161527>
- El Observador. 2020b, 19 de noviembre. "Botana apuntó contra el MIDES: "los cambios no han llegado, las políticas no han cambiado". Recuperado el 10 de abril de 2021 de <https://www.elobservador.com.uy/nota/botana-apunto-contra-el-mides-los-cambios-no-han-llegado-las-politicas-no-han-cambiado-2020111914449>
- El Observador. 2020c, 2 de julio. "Castaingdebat mintió o pecó de ignorancia según ex Secretario del Sistema de Cuidados". Recuperado el 16 de abril de 2021 de <https://www.elobservador.com.uy/nota/castaingdebat-mintio-o-peco-de-ignorancia-segun-ex-secretario-del-sistema-de-cuidados-202071204831>
- El Observador. 2021, 21 de abril. "Tras reunión de socios con Lacalle, Manini dijo que "la coalición está mejor de lo que muchos desearían"". Recuperado el 23 de abril de 2021 de <https://www.elobservador.com.uy/nota/tras-reunion-de-socios-con-lacalle-manini-dijo-que-coalicion-esta-mejor-de-lo-que-muchos-desearian-2021421182956>
- El País. 2019, 3 de junio. "Lacalle Pou mantendrá las transferencias económicas, pero pondrá "mentores sociales"". Recuperado el 20 de abril de 2021 de <https://www.elpais.com>.

- uy/informacion/politica/lacalle-pou-mantendra-transferencias-economicas-pondra-mentores-sociales.html
- El País. 2021a, 31 de enero. "Oscar Bottinelli: "El gobierno de Lacalle hostiga a Cabildo Abierto"". Recuperado el 31 de marzo de 2021 de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/oscar-bottinelli-gobierno-lacalle-hostiga-cabildo-abierto.html>
- El País. 2021b, 14 de abril. "Partido Colorado y Cabildo Abierto piden más medidas para enfrentar la pandemia". Recuperado el 16 de abril de 2021 de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/partido-colorado-cabildo-abierto-piden-medidas-enfrentar-pandemia.html>
- El País. 2021c, 2 de marzo. "Pese a anuncio de veto de Lacalle, Manini dijo que avanzarán con ley forestal porque es "necesaria"". Recuperado el 5 de julio de 2021 de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/pese-anuncio-veto-lacalle-manini-dijo-avanzaran-ley-forestal-necesaria.html>
- El País. 2021d, 27 de marzo. "Sociedades científicas piden "cierre de toda actividad no esencial" para evitar crisis sanitaria". Recuperado el 22 de julio de 2021 de <https://www.elpais.com.uy/informacion/salud/sociedades-cientificas-piden-cierre-toda-actividad-esencial-evitar-criisis-sanitaria.html>
- Fairfield, Tasha, y Candelaria Garay. 2017. "Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking". *Comparative Political Studies* 50(14): 1871-1906.
- Filgueira, Fernando, Fabricio Carneiro, Nicolás Schmidt, Gustavo Méndez y Jimena Pandolfi. 2020. *Claves socioeconómicas, comportamentales y comunicacionales para enfrentar una nueva etapa de la epidemia*. Montevideo: Observatorio Socioeconómico y Comportamental. Disponible en [https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/03/PrimerInformeOSEC\\_GACH.pdf](https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/03/PrimerInformeOSEC_GACH.pdf)
- Filgueira, Fernando, Fabricio Carneiro, Nicolás Schmidt, Gustavo Méndez y Jimena Pandolfi. 2021. "Una mirada comparada a la evolución de la pandemia, la movilidad y las medidas no farmacológicas de contención". Montevideo: Observatorio Socioeconómico y Comportamental. Disponible en [https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/03/SegundoInformeOSEC\\_GACH.pdf](https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/03/SegundoInformeOSEC_GACH.pdf)
- Frente Amplio. 2020. *Informe en minoría de la bancada FA*. Disponible en <https://frenteamplo.uy/noticias/12-noticias/1788-presupuesto-informe-en-minoria-de-la-bancada-fa>.
- Frente Amplio. 2021. *Declaración sobre situación sanitaria y exhortación a vacunarse*. Disponible en <https://www.frenteamplo.uy/noticias/12-noticias/1950-declaracion-sobre-situacion-sanitaria-y-exhortacion-a-vacunarse>
- Fynn, Inés et al. 2021. "The politics of the informal non-state provision of welfare in times of pandemic: the case of Ollas populares in Montevideo". Congreso LASA 2021.
- GACH. 2021. "Informe: Situación de la epidemia de COVID-19 en Uruguay y recomendaciones". Disponible en [https://medios.presidencia.gub.uy/llp\\_portal/2021/GACH/INFORMES/informe\\_situacion\\_epidemiaCovid19.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/llp_portal/2021/GACH/INFORMES/informe_situacion_epidemiaCovid19.pdf).
- Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos de COVID-19. 2021. "Estadísticas epidemiológicas de Uruguay". Disponible en <https://guiad-covid.github.io/data/estadisticasuy/>.
- INE. 2020a. *Datos de Índice de Precios del Consumo, Total País*. Montevideo: INE.
- INE. 2020b. "Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019". Disponible en [https://www.ine.gub.uy/inicio/-/asset\\_publisher/qCQOi0UnXKap/content/estimaciones-de-la-pobreza-por-el-metodo-del-ingreso-2019/maximized#:~:text=El%20total%20de%20hogares%20bajo,ubic%C3%B3%20en%200%2C1%25.&text=El%20total%20de%20hogares%20bajo%20la%201%C3%ADnea%20de%20pobreza%20\(LP,ubic%C3%B3%20en%208%2C8%25](https://www.ine.gub.uy/inicio/-/asset_publisher/qCQOi0UnXKap/content/estimaciones-de-la-pobreza-por-el-metodo-del-ingreso-2019/maximized#:~:text=El%20total%20de%20hogares%20bajo,ubic%C3%B3%20en%200%2C1%25.&text=El%20total%20de%20hogares%20bajo%20la%201%C3%ADnea%20de%20pobreza%20(LP,ubic%C3%B3%20en%208%2C8%25)
- INE. 2020c. *Tasa de desempleo anual*. Montevideo: INE.
- INE. 2020d. *Tasa de empleo anual*. Montevideo: INE.
- INE. 2021a. "Estadísticas de Actividad, Empleo y Desempleo". Recuperado el 5 de julio de 2021 de <https://www.ine.gub.uy/actividad-empleo-y-desempleo>

- INE. 2021b. «Estadísticas de Pobreza». Recuperado el 5 de julio de 2021 de <https://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza>.
- INE. 2021c. *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020*. Montevideo: INE.
- La Diaria. 2020, 3 de setiembre. “El gobierno se propone unificar Asignaciones Familiares con la Tarjeta Uruguay Social del Mides”. Recuperado el 31 de marzo de 2021 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/9/el-gobierno-se-propone-unificar-asignaciones-familiares-con-la-tarjeta-uruguay-social-del-mides/>
- La Diaria. 2021a, 20 de abril. “Intendentes del PN propusieron que Ejecutivo devuelva fondos invertidos por la emergencia a través de programa de empleos zafrales”. Recuperado el 22 de abril de 2021 de <https://ladiaria.com.uy/coronavirus/articulo/2021/4/intendentes-del-pn-propusieron-que-ejecutivo-devuelva-fondos-invertidos-por-la-emergencia-a-traves-de-programa-de-empleos-zafrales/>
- La Diaria. 2021b. 29 de marzo. “Lacalle Pou afirmó que el gobierno “no va a establecer la cuarentena obligatoria” porque “no cree en un Estado policiaco””. Recuperado el 2 de abril de 2021 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/3/lacalle-pou-afirmo-que-el-gobierno-no-va-a-establecer-la-cuarentena-obligatoria-porque-no-cree-en-un-estado-policiaco/>
- La Diaria. 2021c, 20 de abril. “Lacalle Pou considera una “buena iniciativa” que quienes reciben prestaciones lo “devuelvan con algún tipo de trabajo””. Recuperado el 22 de abril de 2021 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/4/lacalle-pou-considera-una-buena-iniciativa-que-quienes-reciben-prestaciones-lo-devuelvan-con-algun-tipo-de-trabajo/>
- Luna, Juan Pablo, Rafael Piñeiro Rodríguez, Fernando Rosenblatt, y Gabriel Vommaro. 2020. “Political parties, diminished subtypes, and democracy”. *Party Politics* 27(2): 294-307.
- Luna, Juan Pablo y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2021. “Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30(1): 135-156
- Manacorda, Marco, Edward Miguel, y Andrea Vigorito. 2011. “Government Transfers and Political Support”. *American Economic Journal: Applied Economics* 3(3): 1-28.
- Massicotte, Louis. 1993. “Omnibus bills in theory and practice”. *Canadian Review of Parliamentary Studies* Spring: 13-18.
- Monestier, Felipe, Lihuen Nocetto y Fernando Rosenblatt. 2021. “Cabildo Abierto: oportunidades y desafíos para la construcción partidaria en un sistema de partidos institucionalizado”. En *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral*, editado por Juan Andrés Moraes y Verónica Pérez Bentancur. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Montevideo portal. 2021, 1 de julio. “El Mides cambiará o rediseñará la mitad de sus programas, aseguró el ministro Martín Lema”. Recuperado el 5 de julio de 2021 de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/El-Mides-cambiara-o-redisenara-la-mitad-de-sus-programas-aseguro-el-ministro-Martin-Lema-uc790907>
- Moraes, Juan Andrés, Daniel Chasquetty y Mario Bergara. 2005. *The political economy of the budgetary process in Uruguay*. Montevideo: Documento de Trabajo/FCS-DE; 19/05.
- MTSS y MEF. 2020. *Lineamientos Salariales: 8ª Ronda Salarial*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/noticias/Lineamientos%20Salariales%20-%20CONSEJO%20SUPERIOR%20TRIPARTITO%20SECTOR%20PRIVADO%2018.06.20-1.pdf>.
- Niedzwiecki, Sara. 2018. *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niedzwiecki, Sara, y Jennifer Pribble. 2017. “Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile”. *Latin American Politics and Society* 59(3): 72-97.
- Nocetto, Lihuen, Rafael Piñeiro y Fernando Rosenblatt. 2020. “Uruguay 2019: Fin Del Ciclo Progresista y Reestructura Del Sistema de Partidos”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 40(2): 511-538

- Partido Nacional. 2019. "Lo que nos une. Partido Nacional, Programa de Gobierno 2020-2015." Disponible en <https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>
- Pérez Bentancur, Verónica, Rafael Piñeiro y Fernando Rosenblatt. 2020. «¿Qué hará la derecha uruguaya? Los enigmas de Lacalle Pou.»». *Nueva Sociedad*. Disponible en <https://www.nuso.org/articulo/que-hara-la-derecha-uruguaya/>.
- Pérez, Verónica, Rafael Piñeiro, y Fernando Rosenblatt. 2020. *How party activism survives: Uruguay's Frente Amplio*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez, Verónica, y Rafael Piñeiro Rodríguez. 2016. "Uruguay 2015: Los Desafíos de Gobernar Por Izquierda Cuando La Economía Se Contrae". *Revista de ciencia política (Santiago)* 36(1): 339-63.
- Presidencia de la República. 2020. «Conferencia de prensa del Presidente Lacalle Pou para anunciar el Presupuesto». Disponible en <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-anuncio-presupuesto>.
- Rieiro, Anabel et al. 2020. "Ollas y merenderos populares en Uruguay. Tramas para sostener la vida frente a la pandemia". *Informes de docentes de la Udelar, estudiantes de ciencias sociales y técnicos de AEBU*. Disponible en [https://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/12/Ollas-y-merenderos-populares\\_Uruguay-2020-1.pdf](https://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/12/Ollas-y-merenderos-populares_Uruguay-2020-1.pdf)
- Rossel, Cecilia, y María Gutiérrez. 2021. *Uruguay's Social Policy Response to Covid-19: Strong Fundamentals, Selective Expansion*. Bremen: CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series.
- Smith, Amy Erika, y Taylor C. Boas. 2020. "Religion, Sexuality Politics, and the Transformation of Latin American Electorates". Presentado en Annual Meeting of the American Political Science Association, September 10–13.
- Subrayado. 2020, 16 de setiembre. "Entrevista a Pablo Bartol". Recuperado el 26 de julio de 2021 de <https://www.subrayado.com.uy/ministro-bartol-anuncio-que-el-mides-pagara-las-asignaciones-familiares-n668264>.
- Teledoce. 2021, 22 de abril. "Entrevista a Irene Moreira en Desayunos Informales". Recuperado el 22 de julio de 2021 de <https://www.teledoce.com/programas/desayunos-informales/primeramanana/irene-moreira-los-asentamientos-crecen-a-un-ritmo-y-el-estado-responde-a-otro/>.

**Recibido:** 27 de abril de 2021

**Aceptado:** 22 de julio de 2021

**Cecilia Rossel** es Profesora Asociada en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay e Investigadora Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Sus trabajos han sido publicados en *Latin American Research Review*, *Governance*, *Feminist Economics*, *Development Policy Review*, *Government Information Quarterly*, *Journal of Policy History*. Correo electrónico: [cecilia.rossel@ucu.edu.uy](mailto:cecilia.rossel@ucu.edu.uy)

**Felipe Monestier** es Profesor Adjunto en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay. Sus trabajos han sido publicados en *Latin American Politics and Society*, *Democratization*, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *Journal of Policy History*. Correo electrónico: [felipe.monestier@cienciasociales.edu.uy](mailto:felipe.monestier@cienciasociales.edu.uy)